المحور الأول: تطور النظام المصرفي الجزائري في ظل الإصلاحات.

لقد عمدت الجزائر منذ استقلالها على بناء جهاز مصرفي يتماشى والتنمية الاقتصادية، واعتمدت في ذلك على العديد من الإصلاحات والتغييرات، خاصة في مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق، حيث انتقل النظام المصرفي من نظام يعتمد على نوع واحد من البنوك، مارست فيه الخزينة العمومية دورا مباشرا في تمويل الاقتصاد بتوجيه الائتمان من خلال البنوك العمومية إلى نظام مصرفي يعتمد على قواعد السوق.

اولا: الإصلاحات المصرفية في الجزائر

شهد القطاع المصرفي الجزائري العديد من الإصلاحات بداية من سنوات السبعينات وإلى غاية السنوات الأخيرة حيث هدفت في مجملها إلى مسايرة ومواكبة المستجدات والمتغيرات الإقتصادية التي شهدها النظام الإقتصادي الوطني، ومختلف التأثيرات الإقتصادية العالمية، فعكست بذلك التوجه الإقتصادي المنتهج في كل مرحلة.

ثانيا: الإصلاح المالي والمصرفي لسنة 1971- 1985:

عرفت هذه المرحلة إدخال بعض التعديلات والإصلاحات على السياسة النقدية والمالية تماشيا مع السياسة العامة للدولة في إطار النهج الإقتصادي للبلاد آنذاك، كما تم إقرار الإصلاح المالي لسنة 1971 في إطار المخطط الرباعي الأول 1970-1973 بهدف إزالة الإختلال وتخفيف الضغط على الخزينة في تمويلها للإستثمارات. وأهم ما جاء به الإصلاح :

- أعطى هذا الأمر صلاحيات إضافية للبنك المركزي، بعدما كانت تنحصر مهامه في خدمة الخزينة العامة وذلك بمنحها قروض وتسبيقات بدون قيد أو شرط.
- إنشاء المجلس الوطني للقرض كهيئة إستشارية، واللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية كهيئة رقابية، وهذا بموجب الأمر 71-74 الصادر في 30 جوان 1971.
- تم تأسيس البنك الجزائري للتنمية في 07 جوان 1972 كإمتداد للصندوق الجزائري للتنمية، وهو بنك إستثماري حل محل الخزينة العمومية في مجال منح القروض الطويلة الأجل، في إطار تمويل المخططات التنموية ومنها المخطط الرباعي الأول والثاني.
- إمكانية إستعمال السحب على المكشوف من طرف المؤسسات العمومية لتمويل عمليات الإستغلال.
- تقوية دور المؤسسات المالية في تعبئة الإدخار الوطني عن طريق المساهمة الإجبارية للمؤسسات العمومية في ميزانية الدولة.
- يتم التمويل البنكي للمؤسسات العمومية بقيام هذه الأخيرة بتوطين كل عملياتها المالية في بنك واحد.
- تحديد معدلات الفائدة بطريقة مركزية وإدارية.
- تكون البنوك في خدمة المؤسسات العمومية لأجل تسهيل مهامها، لكن في المقابل يتوجب على هذه المؤسسات توطين حساباتها في بنك تجاري واحد ولكل عملياتها، حيث أن كل بنك متخصص في التعامل وتمويل قطاع إقتصادي محدد.

– من خلال المادة 07 لقانون المالية لسنة 1971، تم تحديد طرق تمويل الإستثمارات العمومية المخططة والمتمثلة فيما يلي :

- قروض بنكية متوسطة الأجل، تتم بواسطة إصدار سندات قابلة للإعادة الخصم لدى البنك المركزي.
- قروض بنكية طويلة الأجل ممنوحة من طرف مؤسسات مالية متخصصة مثل البنك الجزائري للتنمية.
- التمويل عن طريق القروض الخارجية، وذلك من خلال تصريح مسبق من وزارة المالية.

للإشارة فإنه في المرحلة 1978–1979 أعيد النظر في دور الخزينة العمومية، حيث تم إلغاء تمويل المؤسسات عن طريق القروض البنكية المتوسطة الأجل، وحلت الخزينة العمومية محل البنوك في تمويل الإستثمارات المخططة عن طريق القروض طويلة الأجل، وبالتالي أصبح دور البنوك في هذه المرحلة عبارة عن قناة تمر من خلالها الأموال من الخزينة إلى المؤسسات العمومية.

ثالثا: النظرة الجديدة من الندرة الى الفائض وإصلاح عام 1990.

يعتبر القانون رقم 90–10 الصادر في 14أفريل 1990 والمتعلق بالنقد والقرض نصا تشريعيا يعكس بحق اعترافا بأهمية المكانة التي يجب أن يكون عليها النظام البنكي، ويعتبر من القوانين التشريعية الأساسية للإصلاحات، وبالإضافة إلى أنه أخذ بأهم للأفكار التي جاء بها قانونا 1986 و1988، فقد حمل أفكارا جديدة فيما يتعلق بتنظيم النظام البنكي وأدائه، كما أن المبادئ التي تقوم عليها وميكانيزمات العمل التي يعتمدها تترجم إلى حد كبير الصورة التي سوف يكون عليها هذا النظام في المستقبل، وللأهمية هذه المبادئ التي يقوم عليها، سنتطرق إليها فيما يلي بنوع من التركيز.

رابعا: دوافع الإصلاحات المصرفية في الجزائر.

إن المبررات التي أدت إلى الإصلاح المصرفي في الجزائر متعددة ومتنوعة ونعرض منها:

1–دوافع نقدية: فلقد أصبحت الحاجة ملحة وضرورية لإجراء مراجعة جذرية للنصوص القانونية التي تحكم النشاط المصرفي في الجزائر على الوجه الذي يتناسب مع التطورات الحاصلة على الصعيد الداخلي والخارجي بما يسمح البنوك من أداء دورها بفعالية، وبما يسمح للسلطات النقدية من إدارة السياسة النقدية بصرامة وأكثر استقلالية؛

2–دوافع اقتصادية: تعتبر البنوك مؤسسات تقوم بوظيفة الوساطة المالية، وتلعب دورا هاما في تمويل التنمية ونظرا لحساسية هذا الدور، فإن أي إصلاح اقتصادي لا يكتمل ما لم يواكبه إصلاح في النظام المصرفي والمالي بما سيسمح من تمكين البنوك من أداء دورها كاملا في تجميع الموارد وتخصيها نحو المشاريع والأنشطة الإقتصادية بفعالية، ومن المعلوم أنه كلما زادت كفاءة القطاع المصرفي وتحسن دوره في مجال الوساطة المالية كلما انعكس ذلك إيجابيا على الوضع الإقتصادي بشكل عام؛

3-دوافع تقنية: ترتبط هذه الدوافع بالتطورات التقنية التي حدثت في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال وتوظيفها في مجال الصناعة المصرفية، والتوسع في استخدام وسائل الدفع الإلكترونية وتحديث وعصرنة أنظمة الدفع والربط الشبكي بين البنوك وإدخال أنظمة المقاصة الإلكترونية.

خامسا: مبادئ قانون النقد والقرض (قطيعة ذات دلالات).

أما عن مبادئه الأساسية فانه يمكن اختصارها في النقاط التالية:

1- الفصل بين الدائرة النقدية والدائر الحقيقية:كانت القرارات النقدية تتخذ تبعا للقرارات الحقيقية، على أساس كمي حقيقي في هيئة التخطيط، وتبعا لذلك لم تكن أهداف نقدية بحتة، بل أن الهدف الأساسي هو تعبئة الموارد اللازمة لتمويل البرامج الاستثمارية المخططة، وقد تبنى قانون مبدأ الفصل بين الدائرتين النقدية والحقيقية، حتى تتخذ القرارات على أساس الأهداف النقدية التي تحددها السلطة النقدية وبناءا على الوضع النقدي السائد.

2- الفصل بين الدائرة النقدية والدائرة المالية:لم تعد الخزينة حرة في اللجوء إلى عملية القرض، كما كانت في السابق تلجأ إلى بنك الجزائر لتمويل العجز، هذا الأمر أدى إلى التداخل بين صلاحيات الخزينة وصلاحيات السلطة النقدية، وخلق تداخلا بين أهدافهما التي لا تكون متجانسة بالضرورة، وجاء هذا القانون ليفصل بين الدائرتين، فأصبح تمويل الخزينة قائم على بعض القواعد، وقد سمح هذا المبدأ بتحقيق الأهداف التالية:

-استقلال البنك المركزي (بنك الجزائر) عن الدور المتعاظم للخزينة؛

-تقليص ديون الخزينة اتجاه البنك المركزي (بنك الجزائر)، وتسديد الديون السابقة المتراكمة عليها؛

-الحد من الآثار السلبية للمالية العامة، على التوازنات النقدية؛

-تراجع التزامات الخزينة في تمويل الاقتصاد.

3- الفصل بين دائرة الميزانية ودائرة الائتمان:كانت الخزينة في النظام الموجه تلعب الدور الأساسي في تمويل استثمارات المؤسسات العمومية، حيث همش النظام المصرفي وكان دوره يقتصر على تسجيل عبور الأموال من دائرة الخزينة إلى المؤسسات، فجاء القانون ليضع حدا لذلك، فأبعدت الخزينة من منح القروض للاقتصاد، ليبقى دورها يقتصر على تمويل الاستثمارات العمومية المخططة من طرف الدولة، ومن ثم أصبح توزيع القروض لا يخضع لقواعد إدارية، وإنما يركز أساسا على مفهوم الجدوى الاقتصادية للمشروع.

4- إنشاء سلطة نقدية وحيدة ومستقلة:كانت السلطة النقدية سابقا مشتتة في مستويات عديدة، فوزارة المالية كانت تتحرك على أساس السلطة النقدية، والخزينة كانت تلجأ في أي وقت إلى البنك المركزي (بنك الجزائر) لتمويل عجزها، وكانت تتصرف كما لو كانت هي السلطة النقدية، والبنك المركزي (بنك الجزائر) كان يمثل بطبيعة الحال سلطة نقدية لاحتكاره امتياز إصدار النقود، ولذالك جاء قانون النقد والقرض ليلغي هذا التعدد في مراكز السلطة النقدية، وكان ذلك بأنه أنشأ سلطة نقدية وحيدة ومستقلة عن أي جهة كانت، وقد وضع هذه السلطة النقدية في الدائر النقدية، وبالذات في هيئة جديدة أسماها مجلس النقد والقرض، وجعل قانون النقد والقرض هذه السلطة النقدية:

- وحيدة، ليضمن انسجام السياسة النقدية؛
- مستقلة، ليضمن تنفيذ هذه السياسة من أجل تحقيق الأهداف النقدية؛
- موجودة في الدائرة النقدية، لكي يضمن التحكم في تسيير النقد ويتفادى التعارض بين الأهداف النقدية.

5- وضع نظام بنكي على مستويين: كرس قانون النقد والقرض مبدأ وضع نظام بنكي على مستويين، ويعني ذلك التمييز بين نشاط البنك المركزي كسلطة نقدية ونشاط البنوك التجارية كموزعة للقروض، وبموجب هذا الفصل أصبح البنك المركزي يمثل فعلا بنكا للبنوك، يراقب نشاطها ويتابع عملياتها، كما أصبح بإمكانه أن يوظف مركزه كملجأ أخير للإقراض في التأثير على السياسات الاقراضية للبنوك وفقا لما تقتضيه الوضع النقدي، وبموجب ترأسه للنظام النقدي وتواجده فوق كل البنوك، بإمكانه أن يحدد القواعد العامة للنشاط البنكي ومعايير تقييم هذا النشاط في اتجاه خدمة أهدافه النقدية وتحكمه في السياسة النقدية.

سادسا: أهداف قانون النقد والقرض.

يشكل القانون رقم 10-90 الصادر في 14-04-1990، والمتضمن قانون النقد والقرض، نقطة تحول نوعية في مسار النظام المصرفي الجزائري، وتتمثل الأهداف الأساسية لقانون النقد والقرض ما يلي:

- ضبط العلاقة بين بنك الجزائر والذي كان يسمى من قبل بالبنك المركزي الجزائري وبين الخزينة العمومية، بعدما كان هذا الأخير أداة لتمويل الخزينة دون قيود؛
- منح صلاحيات أكبر لبنك الجزائر من أجل إقامة نظام مالي ومصرفي أكثر استقرارا، وذلك من خلال إنشاء مجلس للنقد والقرض (كسلطة نقدية) ومنحه صلاحيات واسعة لمراقبة أعمال البنوك والمؤسسات المالية، وقد تم في هذا الصدد إصدار تعليمة بنك الجزائر الخاصة بقواعد الحذر في تسيير المؤسسات المصرفية والمالية؛
- منح استقلالية أكبر لبنك الجزائر عن السلطة التنفيذية، حيث أصبح يؤدي دور المستشار للحكومة، كما أن هذه الاستقلالية تعني تحميل مؤسسة الإصدار المسؤولية عن الاستقرار النقدي، بالتالي مساءلتها من طرف نواب الشعب (وليس الحكومة) بعد عرض المحافظ لتقريره السنوي في المجلس الشعبي الوطني؛
- فتح المجال أمام القطاع الخاص للاستثمار في القطاع المالي والمصرفي بعدما كان حكرا على القطاع العام، وهو ما يترجم هدف دعم الوساطة المالية وخلق جو من المنافسة.

سابعا: تعديلات قانون النقد والقرض.

عرف قانون النقد والقرض عدة نقائص، مما استوجب استحداثه بقوانين معدلة ومتممة، وهي على التوالي 2001 و2003.

1-تعديلات سنة 2001: بالرغم من اعتبار قانون النقد والقرض 90-10 معلما هاما في الإصلاح المصرفي والمالي، وفي دعم السوق النقدية، إلا أنه وعلى مدى عشر سنوات بدى من الضروري إعادة تهيئة بعض أحكامه، لذا تم سن الأمر 01-01 المتمم والمعدل لبعض أحكام مواد القانون 90-10 والمتعلقة عموما بإدارة ومراقبة " بنك الجزائر" والصادر في 27 فيفري 2001.

ومن بين المواد المعدلة والتي مست محافظ بنك الجزائر ونوابه،ولقد هدفت تعديلات الأمر رقم 01-01 أساسا إلى تقيم مجلس النقد والقرض إلى هيئتين:

الهيئة الأولى: تتمثل في مجلس الإدارة، والمكلف بإدارة وتوجيه" بنك الجزائر"؛

الهيئة الثانية: تتمثل في مجلس النقد والقرض، والذي يختلف عن المجلس السابق، حيث أصبح مكلف بالقيام بدور السلطة النقدية.

2-تعديلات سنة 2003: بعد إفلاس وانهيار بنك الخليفة والبنك التجاري والصناعي الجزائري، لجأت السلطات العمومية إلى إعادة صياغة القانون 90-10 بالأمر رقم 03-11 الصادر في 26 أوت 2003 والمتعلق بالنقد والقرض، هذا النص الجديد والمشرع للنشاط المصرفي والمالي يستجيب لثلاثة أهداف وهي:

2-1- تمكين بنك الجزائر من ممارسة صلاحياته بشكل أفضل: من خلال

- الفصل داخل بنك الجزائر بين مجلس الإدارة ومجلس النقد والقرض؛
- توسيع صلاحيات المجلس الذي تخول له اختصاصات في مجال الساسة النقدية وسياسة الصرف؛ والتنظيم والإشراف؛
- تقوية استقلالية اللجنة المصرفية وتعزيز الرقابة.

2-2- تعزيز التشاور بين بنك الجزائر والحكومة في المجال المالي: وذلك عن طريق

- إعلام مختلف المؤسسات الدولية بتقارير دورية وإنشاء لجنة مشتركة بين بنك الجزائر ووزارة المالية للدائرة الأرصدة الخارجية والمديونية الخارجية؛
- إثراء محتوى وشروط التقارير الاقتصادية والمالية، وتسيير بنك الجزائر؛
- تحقيق سيولة أفضل في تداول المعلومات المالية؛
- إتاحة تسيير نشط للمديونية العمومية.

2-3- تهيئة الظروف من أجل حماية أفضل للمصارف وادخار الجمهور: من خلال

- تقوية شروط ومميزات اعتماد المصارف ومسييرها، والعقوبات الجزائية المفروضة على مرتكبي المخالفات؛
- زيادة العقوبات والجزاءات لمخالفي القانون المصرفي أثناء القيام بالنشاطات المصرفية؛

-منع تمويل نشاطات المؤسسات المملوكة من طرف مدراء ومسيري المصرف؛

-تقوية حقوق جمعية المصارف والمؤسسات المالية، واعتماد هذه الهياكل من طرف بنك الجزائر؛

-تقوية شروط عمل مركز للمخاطر.

ثامنا: هيكل الجهاز المصرفي الجزائري في ظل الإصلاحات.

تكون هذا الجهاز في نهاية سنة 2010 من ستة وعشرين (26) مصرفا ومؤسسة مالية معتمدة، وهي تتوزع حسب الشكل يلي:

شكل رقم(1): قائمة البنوك والمؤسسات المالية المعتمد من طرف بنك الجزائر إلى غاية سنة 2011.

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على معطيات بنك الجزائر تقرير 2011.